

Paweł Stokłosa

„Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w wykonywaniu zadań własnych gminy”

Streszczenie rozprawy doktorskiej

Gminy w Polsce realizujące normę wynikającą z art. 166 ust. 1 Konstytucji, zaspokajają liczne potrzeby mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową, wykonując w ramach zadań własnych szereg zadań publicznych. Ich spektrum pozostaje bardzo szerokie i obejmuje zarówno zadania o charakterze inwestycyjnym, jak i te, które charakteru takiego nie mają.

Do zadań własnych gminy należą zadania realizowane przez jej organy w zakresie imperium i dominium. Niezależnie od sposobu wykonywania zadań własnych, gmina pozostaje organem władzy publicznej, który może wybrać formę, w jakiej będzie realizować swoje obowiązki.

Jako przykład należy wskazać, że kompetencje gminy realizowane są w zakresie zadań publicznych dotyczących: porządku przestrzennego, bezpieczeństwa, infrastruktury transportu publicznego, w tym dróg gminnych, mediów, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, budownictwa komunalnego, utrzymania zieleni, pomocy społecznej i innych.

Bezpośredni wpływ na możliwość i jakość realizacji tych zadań, oprócz szeregu innych czynników, mają procesy zachodzące w gospodarce i życiu społecznym, takie jak: zjawisko kryzysu gospodarczego, niż demograficzny, migracje, ale także zmiany w mentalności społeczności lokalnych związane ze wzrostem świadomości jednostek w zakresie ich uprawnień, a co za tym idzie, oczekiwań wobec gminy związanych z realizacją jej ustawowych obowiązków.

Negatywne zjawiska gospodarcze nie zwalniają gminy z obowiązku realizacji jej zadań własnych (w tym świadczenia określonych usług publicznych), a ich katalog poszerzający się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zmusza gminę do poszukiwania źródeł finansowania swoich zadań, zwłaszcza tych o charakterze inwestycyjnym.

Wobec „tradycyjnych sposobów” realizacji zadań własnych gminy, alternatywą jest stosowana dotychczas marginalnie instytucja prawna partnerstwa publiczno-prywatnego, określana często w doktrynie jako formuła PPP.

Pomimo braku popularności instytucji PPP w Polsce, to właśnie samorządy gminne najczęściej pełnią rolę podmiotu publicznego w ramach realizowanych partnerstw. Zjawisko to inspirowane do stawiania pytań o przyczyny tego stanu faktycznego.

W kontekście powyższego istotne jest pytanie: czy niskie wykorzystanie PPP w realizacji zadań własnych gminy wynika jedynie z braku wiedzy samorządowców w tym zakresie, czy też istnieją istotne przeszkody prawne ograniczające lub utrudniające wykorzystanie PPP jako sposobu wykonywania zadań własnych gminy.

Głównym celem podjętych w ramach rozprawy badań była analiza obowiązującego stanu prawnego pod kątem możliwości realizacji zadań własnych gminy poprzez wykorzystanie PPP.

W ramach niniejszego opracowania: dokonano przeglądu koncepcji związanych z problematyką PPP oraz analizy aktualnego katalogu zadań własnych gminy. Analizie poddano zagadnienie odpowiedzialności gminy za realizację jej zadań własnych oraz form, w jakich zadania te mogą być wykonywane. Zaproponowano podział i klasyfikację zadań własnych gminy. Podjęto również próbę szczegółowej analizy instytucji PPP obejmującą: analizę możliwości wykorzystania tej formuły w realizacji zadań własnych gminy oraz analizę barier i zagrożeń związanych z jej stosowaniem. Dokonano

przeglądu projektów realizowanych w formule PPP w Polsce i podjęto próbę określenia udziału samorządu gminnego w tych projektach.

Postawiona hipoteza zakładała, że obecny stan prawny pozwala na realizację zadań własnych gminy w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, nie jest to jednak możliwe w odniesieniu do wszystkich zadań wynikających z zakresu określonego w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w ramach pracy były: analiza, synteza i porównanie. Metodami szczegółowymi zastosowanymi w badaniach były: metoda dogmatyczno-prawna służąca do przeprowadzenia analizy językowo-logicznej tekstów prawnych, metoda teoretyczno-prawna umożliwiająca analizę i weryfikację teorii dotyczących poszczególnych instytucji prawnych omawianych w pracy w świetle poglądy doktrynalne, metoda historyczno-prawna zastosowana do analizy etapów rozwoju oraz przedstawienia historii i ewolucji instytucji PPP, elementy metody porównawczej stosowanej do przedstawienia stosowania formuły PPP w innych krajach oraz porównanie polskich regulacji prawnych dotyczących stosowania PPP z przepisami Unii Europejskiej, elementy metody socjologicznej umożliwiające analizę stosowania formuły PPP w praktyce.

Analiza przepisów prawnych obowiązujących w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, a także historycznych i aktualnych poglądów przedstawicieli doktryny prawnej na różne aspekty związane z tą problematyką, pozwala na potwierdzenie tezy, że korzystanie z partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań własnych gminy jest możliwe, a w niektórych przypadkach pożądane.

Wykorzystanie tej instytucji może być korzystne zarówno z punktu widzenia finansów publicznych, jak i jakości świadczenia usług publicznych. Aby to jednak było możliwe, konieczna jest intensyfikacja działań mających na celu upowszechnianie wiedzy z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego oraz promowanie dobrych praktyk z nim związanych. Wiedza powinna dotrzeć nie tylko do przedstawicieli sektora finansów publicznych, ale także do przedsiębiorców, którzy mogą być potencjalnymi partnerami prywatnymi w ramach projektów PPP.

W odniesieniu do pracowników instytucji publicznych zasadną byłaby próba kształtowania pewnego poziomu świadomości prawnej (rozumianej jako: wiedza, opinie i postulaty dotyczące rozwiązań prawnych) w obszarze PPP. Można to osiągnąć np. poprzez wprowadzenie programu szkoleń w tym zakresie w organach publicznych (np. w ramach szkoleń związanych ze służbą przygotowawczą pracowników samorządowych). Optymalne byłoby osiągnięcie sytuacji, w której pracownicy administracji publicznej znaliby i rozumieli instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego w stopniu zbliżonym do popularnej instytucji zamówień publicznych.

Autor pracy jest zdania, że partnerstwo publiczno-prywatne, wykorzystywane jako jedna z metod realizacji zadań własnych gminy, będzie stopniowo zyskiwać coraz większą popularność.

Paweł Stohota